RESEARCH HIGHLIGHTS

Socio-economic Series Issue 59

TWO REPORTS - HOUSING TRUST FUNDS: THEIR NATURE, APPLICABILITY AND POTENTIAL IN CANADA AND GUIDE TO CREATING HOUSING TRUST FUNDS IN CANADA

Introduction

A housing trust fund is essentially a locally-based organization that has secured a dedicated source of ongoing revenue that is committed to the production and preservation of housing affordable to lower-income households. In the U.S., over 100 trust funds have been established by states, counties and municipalities. They have emerged mainly in response to the declining federal support for affordable housing since the early 1980s. They have been successful in generating needed funds, addressing critical housing needs and creating new partnerships to build a long-standing environment supportive of new housing initiatives.

In Canada, although a handful of similar funds have been recently established or are being considered, this approach remains largely unused here. In view of this, research was undertaken to get a better understanding of local funding sources that have the potential to contribute to the construction/rehabilitation of low-cost housing.

Research Program

CMHC has published two complementary studies on housing trust funds:

- *Housing Trust Funds: Their Nature, Applicability and Potential in Canada*
- *Guide to Creating Housing Trust Funds in Canada*

Housing Trust Funds: Their Nature, Applicability and Potential in Canada examines housing trust funds as a locally-based means of funding the provision of housing for lower-income households. It is presented in a number of parts:

- a review of the conditions in the U.S. that led to the establishment of HTFs;
- a summary of the recent American experience with HTFs, based mainly on the findings of a recent survey that identifies their funding sources, administrative structures and other key features; and
- a number of profiles of particular HTFs in both countries that describe in greater detail their origins, sources of funding, administration and accomplishments to date.

Guide to Creating Housing Trust Funds in Canada is a "how-to" guide for housing advocates and others interested in establishing a housing trust fund. It provides advice on such topics as establishing a campaign organization, identifying and developing the key features of the proposal — particularly funding priorities and revenue sources — and running a successful campaign.

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS
Canada

Findings

Housing Trust Funds: Their Nature, Applicability and Potential in Canada

HTFs first appeared in the U.S. in the late 1960s, but have spread widely and rapidly since the early 1980s. The proliferation was spurred mainly by fundamental changes in federal housing funding which was significantly reduced and increasingly tied to private financing and community participation through local governments, organizations and groups.

What has emerged is a multi-layered approach to affordable housing funding. The federal government in the U.S. continues to provide most of the subsidy needed, but capital grants, construction loans, mortgage loans and other financial supports are needed from many local sources.

In 1996, there were 110 HTFs in 103 jurisdictions in the U.S. — 34 city HTFs, 37 state, and 39 county. It is also notable that a majority of states have established a HTF, and that they can be found in jurisdictions of all sizes.

HTFs focus entirely, or mainly, on housing as well as related services for lower-income households. Lower-income households in this context can be taken to mean households that cannot afford suitable housing in the private market. Some HTFs even target more specifically the homeless, those in special need, or others overlooked by conventional housing programs.

The HTFs in the U.S. disbursed a total of $300 million in 1996 from dedicated ongoing revenue sources. The most common of the state sources were related in some way to real estate activity, and the most productive were fees or taxes on real estate transfers. The other most common sources were interest on real estate escrow accounts and surpluses from their state-run bond programs.

Most of the city HTFs depended upon charges on development activity. Linkage fees on new commercial projects were the most productive. Other development charges — related to inclusionary zoning, density bonuses, density transfers, or rental conversions — were also widely used but produced much less revenue. Some cities also dedicated proceeds from land sales and from various property, sales and hotel taxes.

Profiles are presented in the report to describe these successful and representative examples of HTFs in the U.S.:

- Florida: *State Housing Initiatives Program*
- Missouri: *Missouri Housing Trust Fund*
- King County WA: *Housing Opportunity Fund*
- Dayton & Montgomery County OH: *Affordable Housing Fund*
- Boston MA: *Neighbourhood Housing Trust*
- Boulder CO: *Community Housing Assistance Program*
- Berkeley CA: *Housing Trust Fund*
- Sante Fe NM: *Community Housing Trust Fund*

Additional profiles are included for all of the existing or proposed Canadian HTFs:

- Saskatoon SK: *Social Housing Reserve*
- Vancouver BC: *Affordable Housing Fund*
- Whistler BC: *Employee Housing Service Charge Reserve Fund*
- Banff AB: *Reserve Fund for Affordable Housing*
- Winnipeg MB: *Housing Opportunity Partnership Loan Fund*
- New Brunswick: *Affordable Housing Trust Fund* (proposed)
- Montréal QB: *Montréal Housing Trust Fund* (proposed)
- Edmonton AB: *The Edmonton Housing Trust Fund* (proposed)
- Toronto ON: *Social Housing Reserve Fund*

Finally, also included are profiles for a number of other local funds in this country that have been recently

created to support affordable housing. While they are not HTFs in the accepted sense, they do represent other important funding approaches:

- *Montréal Investment Fund*
- *Calgary Homeless Foundation Fund*
- Construction Fund of *Cape Breton Labourers' Development Company*
- *Saskatoon Housing Initiative Partnership Investment Fund*
- Toronto's *Capital Revolving Fund for Affordable Housing*

Potential and Applicability in Canada

HTFs remain largely untried in Canada, although a handful of similar funds have been either established or considered. Their growing importance in the U.S. indicates that they have considerable potential in this country as well for supporting affordable housing.

Guide to Creating Housing Trust Funds in Canada

This guide is written for anyone working on the creation of a housing trust fund. While the experience with housing trust funds is more extensive in the United States than Canada, the guide attempts to access what is instructive from experiences in the U.S. and Canada and to draw upon, as well, the emerging interest throughout Canadian cities and provinces.

The first section outlines the questions that need to be answered to determine when it is best to begin working on a housing trust fund. It covers who should participate and their potential roles. It also covers: the kinds of campaigns that are best; resources to support the campaign; and, campaign organization.

The second section covers how to develop a housing trust fund proposal, including how the housing trust fund will be administered; what programs and projects will be supported by the housing trust fund; and, the revenue sources that can be secured for the housing trust fund.

The final section covers how to run a successful campaign. The general areas discussed incorporate the key components of a campaign and include: presenting the housing trust fund proposal; and, getting others to support or endorse the proposal.

CMHC and the Canadian Centre for Public-Private Partnerships in Housing

CMHC's Canadian Centre for Public-Private Partnerships in Housing (CCPPPH) promotes and facilitates partnerships to increase the supply of affordable housing. The Centre gives advice on legal, financial and regulatory solutions, experiments with new financing and tenure agreements and disseminates information on successful practices. The Centre actively seeks out partnerships, especially at the grassroots level, with such organizations as existing non-profit agencies who were previously involved in the provision of social housing, faith groups, ethnic and cultural organizations, builders, developers and municipalities.

The Centre provides a number of tools to assist in developing affordable housing, including:

- "best practices" guides,
- partnership research,
- expert advice,
- new business leads,
- interest-free Proposal Development (PDF) loans, and
- facilitating access to mortgage insurance to assist groups access low-cost housing financing.

CMHC Research on Producing Affordable Housing in Canada Through PPPs

CMHC has completed a number of research reports and case studies, available through CMHC's Canadian Housing Information Centre, that examine a range of alternative measures which could be employed to support the creation of affordable housing in Canada through public-private partnerships. The following lists both published reports currently available and upcoming research to be published in the near future.

Published Research

- *Guide to Affordable Housing Partnerships*
- *The Role of Public-Private Partnerships in Producing Affordable Housing: Assessment of the U.S. Experience and Lessons for Canada*
- *Municipal Regulatory Initiatives: Providing for Affordable Housing*
- CMHC's Affordable Housing Web Page (www.cmhc-schl.gc.ca)
- *Comprehensive Analysis of Self-Build Housing Experiences*
- *Public-Private Partnerships in Municipal Infrastructure*

Upcoming Research

- *Affordable Housing Solutions: 15 Successful Projects*
- *Background Research on Philanthropic Support for Affordable Housing*
- *Alternate Tenure Arrangements*
- *Municipal Planning for Affordable Housing*

CMHC Project Manager: David Scherlowski, Research Division

Research Reports: *Housing Trust Funds: Their Nature, Applicability and Potential in Canada*

Guide to Creating Housing Trust Funds in Canada

Research Consultants: Richard Drdla, Richard Drdla Associates, Toronto
Mary Brooks, Housing Trust Fund Project - Center for Community Change, Frazier Park, CA, USA

A full report on this project is available from the Canadian Housing Information Centre at the address below.

Housing Research at CMHC

Under Part IX of the National Housing Act, the Government of Canada provides funds to CMHC to conduct research into the social, economic and technical aspects of housing and related fields, and to undertake the publishing and distribution of the results of this research.

This fact sheet is one of a series intended to inform you of the nature and scope of CMHC's research.

The **Research Highlights** fact sheet is one of a wide variety of housing related publications produced by CMHC.

For a complete list of **Research Highlights**, or for more information on CMHC housing research and information, please contact:

The Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa, ON K1A 0P7

Telephone: 1 800 668-2642
FAX: 1 800 245-9274

OUR WEB SITE ADDRESS: http://www.cmhc-schl.gc.ca/Research

NHA 2266

The information in this publication represents the latest knowledge available to CMHC at the time of publication and has been thoroughly reviewed by experts in the housing field. CMHC, however, assumes no liability for any damage, injury, expense or loss that may result from the use of this information

LE POINT EN RECHERCHE

Série socio-économique Numéro 59

PUBLICATION DE DEUX RAPPORTS SUR LES FONDS FIDUCIAIRES POUR LE LOGEMENT : L'UN PORTANT SUR LEUR NATURE, APPLICABILITÉ ET POTENTIEL AU CANADA ET L'AUTRE CONSTITUANT UN GUIDE POUR LA CRÉATION DE FONDS FIDUCIAIRES POUR LE LOGEMENT

Introduction

Un fonds fiduciaire pour le logement est essentiellement un organisme local affectant une source spécifique de revenus permanents à la production et au maintien de logements abordables destinés aux ménages à faible revenu. Aux États-Unis, plus de 100 fonds fiduciaires ont été créés par des États, des comtés et des municipalités. Ils sont apparus principalement en réaction à la baisse de l'aide fédérale accordée au logement abordable observée depuis le début des années 1980. Ils ont réussi à fournir l'aide financière requise en répondant aux besoins impérieux de logements et en créant de nouveaux partenariats destinés à créer un environnement durable et favorable aux initiatives novatrices en matière d'habitation.

Au Canada, même si plusieurs fonds analogues ont été créés récemment et que d'autres sont sur le point de l'être, il s'agit encore d'un phénomène très peu répandu. Pour cette raison, des recherches ont été effectuées pour mieux connaître les sources de financement locales ayant le potentiel de contribuer à la construction et à la réhabilitation de logements à coût modique.

Programme de recherche

La SCHL a publié les deux études complémentaires suivantes sur les fonds fiduciaires pour le logement :

- *Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada*
- *Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada*

Le rapport intitulé *Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada* examine les fonds fiduciaires en tant que sources locales de revenus favorisant la production de logements destinés à des familles à revenu modeste. Il comporte les volets suivants :

- examen de l'évolution de la situation aux États-Unis ayant abouti à la création de fonds fiduciaires pour le logement (FFL);
- résumé de l'expérience américaine en matière de FFL, fondé essentiellement sur les conclusions d'une récente enquête visant à déterminer leurs sources de revenu, leur structures administratives et autres caractéristiques dominantes; et
- les profils de certains FFL aux États-Unis et au Canada, avec plus de détails sur leur historique, leurs sources de revenu, leur mode d'administration et leurs réalisations.

Le Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada indique « la marche à suivre » pour créer un fonds fiduciaire. Il fournit des conseils sur la façon d'organiser et de réussir une campagne, et explique comment élaborer les composantes essentielles d'une proposition — particulièrement en ce qui a trait aux priorités de financement et aux sources de revenu.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

Conclusions du rapport

Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada

Les FFL sont apparus aux États-Unis à la fin des années 1960 et ont connu une rapide progression jusqu'au début des années 1980. Leur prolifération tient en grande partie aux changements fondamentaux opérés durant cette période dans les programmes fédéraux de financement de l'habitation. Le financement a été considérablement réduit et de plus en plus lié à la contribution du secteur privé et à la participation de la collectivité, par l'intermédiaire de gouvernements, organismes et groupes locaux.

C'est ainsi qu'est née une forme d'approche « multicouche » en matière de financement des logements abordables. Le gouvernement fédéral américain continue d'accorder la plupart de l'aide nécessaire, mais les subventions d'immobilisations, les prêts de construction, les prêts hypothécaires et autres aides financières sont octroyés par de nombreuses sources locales de financement.

En 1996, on comptait 110 FFL dans 103 juridictions aux États-Unis — 34 FFL municipaux, 37 FFL étatiques et 39 FFL de comté. Il convient de souligner qu'une majorité d'États ont créé leur propre FFL et qu'on retrouve ces fonds dans des juridictions de toutes tailles.

Les FFL se consacrent entièrement ou essentiellement au logement et aux services connexes destinés aux ménages à faible revenu. Dans ce contexte, il s'agit de personnes incapables de se payer un logement convenable au prix du marché. Certains FFL s'occupent plus particulièrement des sans-abri, d'individus ayant des besoins spécifiques ou ne pouvant bénéficier des programmes de logement classiques.

En 1996, les FFL ont déboursé au total 300 millions de dollars provenant de sources permanentes de revenus spécialement affectés. Les sources de revenu étatiques les plus courantes étaient liées, d'une certaine manière, aux transactions immobilières, et les plus fructueuses émanaient de droits ou de taxes de cession de propriété. Les autres sources de revenu communes étaient constituées des intérêts tirés de dépôts immobiliers en main tierce et des surplus générés par les programmes d'obligations administrés par les différents États.

La plupart des FFL municipaux dépendaient des droits d'aménagement perçus pour des travaux de développement. Les droits de compensation appliqués aux nouveaux aménagements commerciaux étaient les plus productifs. On avait également largement recours à d'autres droits d'aménagement — zonage d'inclusion, primes et droits de transfert de densité ou droits de conversion de logements locatifs — mais ces derniers procuraient des revenus bien moindres. Certaines villes utilisaient également le produit de la vente de terrains et de diverses propriétés, ou encore les sommes provenant de la taxe de vente et de la taxe sur les chambres d'hôtel.

Les profils présentés dans le rapport décrivent des exemples de FFL américains réussis et représentatifs :

- Floride : *State Housing Initiatives Program*
- Missouri : *Missouri Housing Trust Fund*
- King County (WA) : *Housing Opportunity Fund*
- Dayton et comté de Montgomery (OH) : *Affordable Housing Fund*
- Boston (MA) : *Neighbourhood Housing Trust*
- Boulder (CO) : *Community Housing Assistance Program*
- Berkeley (CA) : *Housing Trust Fund*
- Sante Fe (NM) : *Community Housing Trust Fund*

D'autres profils concernent des FFL canadiens existants ou proposés :

- Saskatoon (SK) : *Housing Reserve Fund*
- Vancouver (CB) : *Affordable Housing Fund*
- Whistler (CB) : *Employee Housing Service Charge Fund*
- Banff (AB) : *Reserve Fund for Affordable Housing*
- Winnipeg (MB) : *Housing Opportunity Partnership Loan Fund*
- Nouveau-Brunswick : *Affordable Housing Trust Fund* (proposé)
- Montréal (Qc) : *Fonds dédié à l'habitation communautaire de Montréal* (proposé)

- Edmonton (AB) : *Edmonton Housing Trust Fund* (proposé)
- Toronto (ON) : *Social Housing Reserve Fund*

Enfin, le rapport contient les profils d'autres fonds fiduciaires locaux au pays créés récemment pour appuyer les initiatives favorisant le logement abordable. Même s'il ne s'agit pas exactement de FFL, ils proposent d'autres approches de financement importantes :

- Montréal (Qc) : *Fonds d'investissement de Montréal*
- Calgary (AB) : *Calgary Homeless Foundation Fund*
- Cap Breton (NÉ) : Construction Fund of *Cape Breton Labourers' Development Company*
- Saskatoon (SK) : *Saskatoon Housing Initiative Partnership Investment Fund*
- Toronto (ON) : *Capital Revolving Fund for Affordable Housing*

Potentiel et applicabilité au Canada

Les FFL demeurent très peu répandus au Canada, malgré l'implantation récente ou prévue de quelques fonds analogues à ceux existant aux États-Unis. L'importance croissante de ces fonds aux États-Unis permet d'entrevoir un fort potentiel d'expansion de tels fonds au Canada, ainsi que de l'aide consacrée au logement abordable.

Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada

Ce guide s'adresse à quiconque travaillant à la création d'un fonds fiduciaire pour le logement. Étant donné que l'expertise dans ce domaine est plus grande aux États-Unis qu'au Canada, le guide tente de tirer les enseignements les plus riches des expériences américaines et canadiennes et de mettre de l'avant l'intérêt naissant des villes et provinces du pays.

La première partie du document aborde les questions auxquelles il faut répondre avant de décider du meilleur moment pour créer un fonds fiduciaire. Elle décrit les différents intervenants possibles et leur rôle potentiel, et couvre également les aspects relatifs aux choix de campagne garants de succès, aux ressources requises et à l'organisation d'une campagne.

La deuxième partie porte sur l'élaboration de propositions de création de fonds fiduciaires pour le logement et traite des sujets suivants : mode d'administration d'un fonds fiduciaire, programmes et projets financés par les fonds, sources de revenus affectés.

Dans la dernière partie, on explique comment réussir une campagne. Parmi les aspects généraux couverts, on retrouve les composantes clés d'une campagne et des indications sur la façon de présenter une proposition de création de fonds fiduciaire pour le logement ainsi que sur la manière d'obtenir le soutien et l'aval d'une proposition auprès de tiers.

La SCHL et le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation (CCPPPH)

Le Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation de la SCHL favorise et encourage la formation de partenariats afin d'augmenter l'offre de logements abordables. Le Centre fournit des avis sur les solutions juridiques, financières et réglementaires, met à l'essai de nouvelles ententes de financement et d'occupation et diffuse l'information sur les pratiques fructueuses. D'autre part, le Centre cherche à créer des partenariats, tout particulièrement à l'échelle de la collectivité, avec les organismes à but non lucratif qui s'occupaient auparavant de la mise en œuvre de logements sociaux, avec les organismes confessionnels, avec les groupes ethniques et culturels, avec les constructeurs et promoteurs et avec les municipalités.

Le Centre dispose de nombreux outils facilitant la production de logements abordables, dont les suivants :

- les Guides des règles de l'art,
- la recherche sur les partenariats,
- les conseils d'experts,
- les nouvelles pistes d'affaires,
- les prêts sans intérêts dans le cadre du Programme de financement pour la préparation de projets, et
- l'accès simplifié à l'assurance hypothécaire afin d'aider les groupes à financer les projets de logements abordables.

Recherche de la SCHL sur la mise en œuvre de logements abordables au Canada à l'aide des partenariats publics-privés

La SCHL a mené à terme de nombreuses recherches et études de cas où on examine les moyens susceptibles de soutenir la mise en œuvre de logements abordables au Canada à l'aide de partenariats publics-privés. On peut se procurer un exemplaire des rapports de recherche au Centre canadien de documentation sur l'habitation. La liste ci-dessous énumère les rapports publiés ainsi que les travaux de recherche en cours dont les résultats seront publiés dans un avenir rapproché.

Rapports publiés

- *Guide des partenariats de logement abordable*
- *Le rôle des partenariats publics-privés dans la production de logements abordables : Évaluation de l'expérience américaine et leçons à tirer pour le Canada*
- *Initiatives de réglementation municipales : Production de logements abordables*
- La page Web de la SCHL sur le logement abordable (www.cmhc-schl.gc.ca)
- *Analyse détaillée d'expériences en autoconstruction*
- *Partenariats publics-privés en infrastructures municipales*

Recherche en cours

- *Solutions aux problèmes d'abordabilité du logement : 15 initiatives réussies*
- *Étude documentaire sur les organismes philanthropiques qui appuient le logement abordable au Canada*
- *Modalités d'occupation non traditionnelles*
- *Planification municipale axée sur l'abordabilité du logement*

Directeur de projet : David Scherlowski, Division de la recherche

Rapports de recherche : *Fonds fiduciaires pour le logement : nature, applicabilité et potentiel au Canada*

Guide pour la création de fonds fiduciaires pour le logement au Canada

Experts-conseils : Richard Drdla, Richard Drdla Associates, Toronto
Mary Brooks, Housing Trust Fund Project - Center for Community Change, Frazier Park, CA, USA

On peut obtenir un rapport complet sur ce projet de recherche auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse indiquée ci-après.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la Loi nationale sur l'habitation, le gouvernement du Canada autorise la SCHL à consacrer des fonds à la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et à en publier et à en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Les feuillets documentaires de la série **Le point en recherche** comptent parmi les diverses publications sur le logement produites par la SCHL.

Pour recevoir la liste complète de la série **Le point en recherche**, ou pour obtenir des renseignements sur la recherche et l'information sur le logement de la SCHL, veuillez vous addresser au :

Centre canadien de documentation sur l'habitation
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario) K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB: http://www.cmhc-schl.gc.ca/Recherche

LNH 2267

Cette publication contient les renseignements les plus à jour dont disposait la SCHL au moment de sa parution et ont été revus, par des expets du secteur de l'habitation. Toutefois, la SCHL n'assume aucune responibilité pour les dommages, les blessures, les coûts et les pertes pouvant découler de l'utilisation de ces renseignements